ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA

VOL. XXXII/XXXIII, 16 SECTIO G 1985/1986

Filia UMCS w Rzeszowie
Zakład Prawa Publicznego

Halina ZIĘBA-ZAŁUCKA

Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa w PRL

Прокурорский контроль за соблюдением права в ПНР

Procurator's Supervision of Observance of the Law in Poland

Zdefiniowanie pojęcia prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa nie jest rzeczą łatwą, przede wszystkim dlatego, że jej treść i zakres stanowią tło wielu sporów, a poza tym i sam przedmiot prokuratorskiej kontroli uległ dość istotnym zmianom.[1]

Wypada poświęcić trochę miejsca zmianie terminu „nadzór ogólny prokuratury"[2] na termin „prokuratorska kontrola przestrzegania prawa". Nadzór łączy się z zasady z pewnymi elementami funkcjonalnego podporządkowania, które może występować zarówno w układzie pionowym, jak i poziomym. Tymczasem, jak wiadomo, „w odróżnieniu od wszelkiej władzy administracyjnej nadzór prokuratorski nie ma żadnej władzy administracyjnej i nie korzysta z głosu rozstrzygającego w żadnej sprawie administracyjnej". Nie zawiera więc prokuratorska kontrola cech nadzoru. Powoduje ona jedynie przy spełnieniu odpowiednich warunków

[1] J. Ziembiński: *Prokuratorska kontrola legalności aktów administracyjnych*, Lublin 1966; B. Czapski: *Aktualne zadania prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa*, „Problemy Praworządności" 1974, nr 8—9; M. Flaum: *Nowa struktura administracji a prokuratorska kontrola przestrzegania prawa*, „Problemy Praworządności" 1974, nr 10; L. Czubiński: *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Problemy Praworządności" 1977, nr 7—8; H. Suchocka: *Konstytucyjne gwarancje praworządności w europejskich państwach socjalistycznych*, Poznań 1977, ss. 89—113.

[2] Twórcą idei nadzoru ogólnego był Lenin, który wiązał go ze swą koncepcją prokuratury socjalistycznej. Zob. W. Dąbrowski: *O leninowskiej koncepcji prokuratury*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1963, nr 2, ss. 1—12; a także: S. A. Jemielianow: *Prieduprieżdienije prawonaruszienij sriedstwami obszcziego nadzora prokuratury*, Moskwa 1980, ss. 10—29.

(stwierdzenie stanu faktycznego, dokonanie oceny, wybranie środka zmiany istniejącego stanu rzeczy) uruchomienie kontroli instancji nadrzędnej lub uchylenie nielegalnego aktu przez organ, który akt ten wydał, a niekiedy przez sąd.

Jeśli zdecydowano się na zmianę, to warto teraz zastanowić się, czy nowe określenie jest adekwatne do treści.[3] Określenie „kontrola przestrzegania prawa" w istocie rzeczy dotyczy całej działalności prokuratury, a nie tylko tego działu, który uprzednio nazywano nadzorem ogólnym.

W. Dąbrowski, zadając pytanie, w czym tkwi istota kontroli ogólnej, odpowiada, że jest to ocena z punktu widzenia legalności pewnych działań i zaniedbań, przeprowadzona przez specjalny, fachowy organ państwowy, zorganizowany na zasadzie niezależności od organów podległych kontroli. Jej cechę charakterystyczną stanowi to, że jest to ocena pierwotna (w sensie prowizoryczności — tymczasowości) i jej skutkiem może być jedynie wniosek o powtórne skontrolowanie legalności działania czy zaniechania przez organ, który jest do tego powołany i który ma prawo usunięcia tego stanu sprzecznego z prawem.[4] J. Stembrowicz jedną z cech kontroli upatruje w fakcie, że merytoryczny zakres działania Prokuratora Generalnego polega na ochronie porządku prawnego w działalności innych podmiotów, a więc jest „obowiązkiem dotyczącym cudzej działalności".[5]

Według J. Paliwody, prokuratorska kontrola ogólna stanowi swoistą postać realizacji przez państwo jego podstawowych funkcji obok takich form jak ustawodawstwo, sądownictwo i administracja. Funkcja ta ma polegać na kontroli legalności działania administracji państwowej, organizacji gospodarczych, instytucji społecznych oraz obywateli. Kontrola ta obejmuje również działalność terenowych organów władzy państwowej.[6]

---

[3] Użycie przez ustawę z r. 1950 i przepisy wykonawcze, a następnie upowszechnienie się w literaturze terminu „nadzór ogólny" było następstwem mechanicznego przejęcia z ustawodawstwa i doktryny Związku Radzieckiego określenia *obszczij nadzor*. Nie uwzględniono przy tym, że w języku rosyjskim właśnie „nadzór" pozbawiony jest uprawnień operatywno-administracyjnych, natomiast „kontrola" — odwrotnie — uprawnia do ingerencji w działalność kontrolowanego organu, łącznie z prawem uchylania i zmiany decyzji. Wyraz „ogólny" odnosi się do zakresu przedmiotowego nadzoru; wchodzi bowiem w grę wiele organów państwowych, instytucji społecznych, organizacji gospodarczych, obywateli. Szczególne rodzaje nadzoru są sprawowane przez wydziały prokuratury, np. wydział nadzoru nad śledztwem, wydział nadzoru nad postępowaniem sądowym.

[4] W. Dąbrowski: *Prokuratorska kontrola decyzji administracyjnych*, Poznań 1963, ss. 65—66.

[5] J. Stembrowicz: *Prokuratura według nowej ustawy*, „Państwo i Prawo" 1968, nr 6, s. 934.

[6] J. Paliwoda: *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa*, Warszawa 1970, ss. 18—19.

J. Świątkiewicz daje następującą definicję: „Przez pojęcie prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa należy rozumieć władczą aktywność organów Prokuratury, skierowaną na przeciwdziałanie wszelkim naruszeniom prawa, przejawianą przez prokuratora poza zakresem normowanym procedurami sądowymi, a polegającą na badaniu zachowania się podmiotów poddanych temu badaniu i występowaniu do właściwych organów z odpowiednimi wnioskami w celu zapewnienia praworządności.” [7] Podobnie H. Starczewski.

Ta ostatnia definicja podkreśla władczy charakter funkcji kontroli przestrzegania prawa wykonywanej przez Prokuraturę.

Autorzy ci uważają, że oparta na przepisie ustawy sama możność ingerowania przez jeden organ w działalność drugiego, nie podporządkowanego hierarchicznie organu, możliwość kontrolowania jego zachowania się jest czynnością o charakterze władczym. Przemawia za tym chociażby fakt, że środek wniesiony przez prokuratora musi być rozpatrywany przez właściwy organ bez względu na to, czy organ, który wydał zakwestionowany akt, chce tego, czy nie i bez względu na to, czy chce tego strona stosunku materialnoprawnego (w przypadku aktu indywidualnego). Jeżeli zatem prokurator jest uprawniony jednostronnie ustalić, który spośród podmiotów podlegających jego kontroli i w jakim zakresie obejmie badaniem i jeśli podmiot ten ma obowiązek poddać się kontroli, to znaczy, że czynności prokuratora mają charakter władczy.[8] Odmienny pogląd wyrażony został przez W. Dąbrowskiego, a także J. Ziembińskiego [9], a polegający na nieuznawaniu funkcji kontroli pozbawionej elementów nadzoru za czynność władczą.

Ustawa z r. 1985 o Prokuratorze PRL (Dz. U. nr 31, poz. 138) określa prokuratorską kontrolę jako kontrolę nad przestrzeganiem prawa przez organy państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne, z wyłączeniem naczelnych i centralnych organów państwowych, terenowych organów władzy państwowej oraz sądów, a w zakresie wykonywania funkcji administracji państwowej oraz działalności gospodarczej kontroluje także przestrzeganie prawa przez organizacje zawodowe, spółdzielcze, samorządowe i inne organizacje społeczne (art. 42 ustawy).

Konstytucja nie tworzy wszakże wyraźnie pojęcia prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa, ale wysuwa postulat praworządnego działania w życiu publicznym i formułuje w art. 8 zasadę praworządności. Z jej treści możemy wywnioskować, że instytucję prokuratorskiej kon-

[7] J. Świątkiewicz: *Zakres prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa*, „Państwo i Prawo" 1962, ss. 10 i 533.

[8] Por. H. Starczewski, J. Świątkiewicz: *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa w PRL*, Warszawa 1970, ss. 38—39.

[9] Ziembiński: *op. cit.*, s. 218.

troli przestrzegania prawa określa się konstytucyjnym terminem „praworządność ludowa". Co do treści tego terminu zdania są również podzielone. Jednak Konstytucja nie uregulowała szczegółowo kompetencji Prokuratora Generalnego PRL w zakresie strzeżenia praworządności, odsyłając unormowanie tych kwestii do ustawodawstwa zwykłego. Artykuł 64 ust. 1 stwierdza jedynie, że Prokurator Generalny PRL „strzeże praworządności ludowej, czuwa nad ochroną własności społecznej, zabezpiecza poszanowanie praw obywateli." Są to obowiązki właściwe prokuraturze socjalistycznej, niezależne od tradycyjnych kompetencji, wynikających z prawa karnego. Zaś art. 8 Konstytucji nakłada na wszystkie ograny państwowe i każdego obywatela obowiązek przestrzegania praw PRL. Przepis ten stanowi ponadto, że działalność wszystkich organów władzy i administracji państwowej powinna być oparta o przepisy prawa. Strzeżenie praworządnego postępowania określonych organów państwowych należy przede wszystkim do rzeczowo właściwych organów zwierzchnich. Wynika to z poszczególnych przepisów Konstytucji (np. art. 42 czy art. 54).

Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa w PRL unormowana została jako kontrola o szerokim zasięgu podmiotowo-przedmiotowym.

Zakres podmiotowy kontroli wykazuje znaczne zróżnicowanie, odbiegające od zakresu unormowanego ustawą z r. 1950. Regułą jego jest objęcie pełnym zasięgiem kontroli przestrzegania prawa przez:

1) terenowe organy administracji państwowej [10];

2) wszelkie inne państwowe organy administracyjne o terenowym zakresie działania, nie związane z systemem rad narodowych, np. okręgowe zarządy dochodów państwa i kontroli finansowej, urzędy celne, terenowe urzędy miar, urzędy morskie, urzędy górnicze;

3) przedsiębiorstwa państwowe, zarówno jednozakładowe, jak i wielozakładowe, kombinaty;

4) wszelkie inne państwowe jednostki organizacyjne, np. szkoły, szpitale, biblioteki, muzea, teatry, wyższe uczelnie, instytuty naukowe itp.

Prokuratorska kontrola obejmuje oczywiście również organy wojskowe wykonujące funkcje administracji wojskowej w zakresie na przykład zaopatrzenia, transportu, łączności, budownictwa, zdrowia i inne, przedsiębiorstwa wojskowe podległe Ministrowi Obrony Narodowej oraz inne wojskowe jednostki organizacyjne, uczelnie wjskowe, wojskowe instytuty naukowe i inne.

---

[10] Warto podkreślić, że w konstytucjach innych państw socjalistycznych podmiotowy zakres kontroli prokuratorskiej określony jest z reguły szerzej. Wśród podmiotów poddanych tej kontroli wymieniają one — i to w pierwszej kolejności — także naczelne organy administracji.

Ustawodawca natomiast nie określił mianem kontroli kompetencji przysługujących Prokuraturze wobec terenowych organów władzy, rad narodowych oraz ministrów i centralnych urzędów administracji państwowej. Nie wymienił on również tych organów obok innych podmiotów wyliczonych w art. 42 ustawy. Koncepcja zakresu kontroli tych organów znalazła swoje rozwiązanie w postaci odrębnego unormowania w przepisach szczególnych (art. 56 i 57).

W porównaniu z ustawą z r. 1950, zwraca uwagę ograniczenie zakresu kontroli terenowych organów przedstawicielskich — rad narodowych, jednostek organizacyjnych niepaństwowych oraz w ogóle pominięcie możliwości kontrolowania przestrzegania prawa przez poszczególnych obywateli. W szeregu europejskich krajach socjalistycznych (Albania, Bułgaria, Czechosłowacja, Węgry, Związek Radziecki) ustawy o prokuraturze oraz konstytucje wymieniają obywateli jako podmiot podległy nadzorowi ogólnemu.[11] U nas odegrał rolę pogląd, że w stosunku do obywateli trudno stosować środki służące prokuratorowi w trybie kontroli przestrzegania prawa, a zmierzające do usunięcia stanu niezgodnego z prawem. Nie bez znaczenia jest też ta okoliczność, że żaden z zasadniczych elementów prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa nie był i nie jest u nas tak kontrowersyjny, jak właśnie ten, który dotyczy bezpośrednio obywateli.[12]

Poza zasięgiem formalnej kontroli prokuratorskiej pozostają w naszym systemie naczelne organy władzy: Sejm, Rada Państwa oraz naczelny organ administracji, Rada Ministrów wraz z jej Prezesem. Stosunek prokuratury do tych organów nie we wszystkich państwach socjalistycznych został uregulowany w podobny sposób. Najdalej poszedł w swoich rozwiązaniach ustawodawca jugosłowiański przyznając w art. 14 ustawy z r. 1965 [13] Prokuratorowi Związkowemu prawo zwracania się do Sądu Konstytucyjnego Jugosławii o wszczęcie postępowania dla oceny zasadności z konstytucją przepisów prawa lub innych aktów o charakterze ogólnym.

Ustawa o Prokuraturze PRL z r. 1950 dawała Prokuratorowi Generalnemu prawo zwracania się do Rady Państwa o ustalenie wykładni pra-

[11] Por. § 51 konstytucji węgierskiej z 19 IV 1972 r., art. 106 konstytucji czechosłowackiej z 11 VII 1960 r., art. 133 konstytucji bułgarskiej z 16 V 1971 r., art. 164 konstytucji radzieckiej z 27 X 1977 r.

[12] Por. Ziembiński: *op. cit.*, ss. 14—17; S. Włodyka: *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w PRL*, Warszawa 1963, ss. 252—270; J. Paliwoda: *Nadzór ogólny prokuratury*, Warszawa 1961, ss. 101—102; J. Nowacki: *Praworządność, Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977, ss. 7—52.

[13] Ustawa o Prokuraturze SFRJ (Służebni List nr 7, poz. 85).

wa (art. 4 ustawy). Ustawa z r. 1967 pomijała ten przepis. Nowa ustawa przywróciła w art. 5 to prawo Prokuratorowi Generalnemu.

Ustawa z r. 1985, stwarzająca określoną w art. 13 ust. 2 instytucję wniosków i propozycji składanych przez Prokuratora Generalnego Prezesowi Rady Ministrów, pozwala na zwracanie uwagi Rady Ministrów i jej Prezesa na kolizję z przepisami prawa aktów wydanych przez te organy. Sądzę, że nie jest to jednak kontrola nawet w takiej formie, w jakiej została dopuszczona w stosunku do wymienionych w art. 57 aktów ministrów.

J. Stembrowicz zwraca uwagę na możliwość kontroli pośredniej aktów prawnych o charakterze ogólnym, wydanych przez naczelne organy administracji, a więc i przez Radę Ministrów, za pośrednictwem sądów. Na wniosek Prokuratora Generalnego Sąd Najwyższy może uczynić problem mocy obowiązującej przepisu wykonawczego, wydanego przez organ administracji, przedmiotem swoich wytycznych lub odpowiedzi na pytania prawne.[14] Interesujące rozwiązanie w tej materii przynosi fakt powołania Trybunału Konstytucyjnego. Orzekać ma on o zgodności z Konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych naczelnych oraz centralnych organów państwowych, przyczyniając się w istotny sposób do ugruntowania praworządności.

Innym zagadnieniem, wiążącym się z zakresem podmiotowym kontroli, jest kwestia sądów. Ustawa wyłącza je spod kontroli prokuratorskiej *expressis verbis* w art. 42. Ustawa z r. 1950 dopuszczała możliwość kontroli sądów w takim zakresie, w jakim występowały one jako jednostki organizacyjne.[15]

Pod względem przedmiotowym kontrola prokuratury polega na czuwaniu nad przestrzeganiem przepisów prawa. Spod kompetencji organów prokuratury jest zatem wyłączona ocena celowości działania podmiotów podległych jej kontroli.

Ustawa o Prokuratorze z r. 1967 i ustawa z r. 1985 ograniczają krąg organów państwowych objętych kontrolą legalności do administracji państwowej (terenowej), podczas gdy poprzednia ustawa nie czyniła żadnych ograniczeń pod tym względem, poza ogólną klauzulą, że nadzór prokuratorski nie może dotyczyć centralnych i naczelnych organów państwa. Nie wyłączała ona zatem spod tego nadzoru terenowych organów przedstawicielskich.

Państwowe jednostki organizacyjne wymienione w art. 3 ustawy, a w szczególności terenowe organy administracji państwowej, zakłady

---

[14] Stembrowicz: *op. cit.*, s. 941.
[15] Świątkiewicz: *op. cit.*, s. 540.

i przedsiębiorstwa podlegają kontroli w pełnym zakresie. Przez pełny zakres rozumiemy formy zachowań się tych podmiotów, a więc zarówno przejawianą przez nie aktywność, jak i bierność.

Na obowiązek reagowania prokuratora na naruszenia prawa, polegające na bezczynności organu, zwraca uwagę przepis art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy. W razie ujawnienia naruszającej prawo bezczyności nakazuje on prokuratorowi skierowanie wystąpienia do odpowiedniego organu. Kontrola zaś aktywności organów obejmuje przede wszystkim zgodność z prawem aktów o charakterze ogólnym oraz aktów w sprawach indywidualnych. Przepisy ustawy mówią o tych dwóch kategoriach aktów *expressis verbis* (art. 47 i 48). Wśród aktów generalnych ustawodawca rozróżnił: akty prawne o charakterze normatywnym oraz wytyczne (art. 47), wśród aktów w sprawach indywidualnych: decyzje i inne rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych (art. 48).

Odrębną formą działania podlegającą kontroli mogą być różnorodne, przewidziane prawem, czynności, jak: wydawanie zaświadczeń, wydatkowanie środków finansowych na ustalone cele, egzekwowanie obowiązków. Wspomnieć należy także o kontroli niektórych czynności faktycznych przewidzianych prawem. Negatywne stanowisko w tej sprawie zajmuje J. Ziembiński[16], który twierdzi, że poddanie kontroli czynności faktycznych równałoby się z rozszerzeniem uprawnień prokuratury także na badanie działalności o charakterze społeczno-organizacyjnym oraz czynności o charakterze materialno-technicznym.

Tak szeroki zakres kontroli państwowych jednostek organizacyjnych nie oznacza, że prokurator musi zawsze badać wszelkie formy działalności tych podmiotów. Zakres, w jakim on to będzie czynił, zależy od możliwości faktycznych Prokuratury.

Odmienne potraktowanie rad narodowych w ustawie z r. 1967 (art. 55 ust. 1) i ustawie z r. 1985 (art. 56 ust. 1 i 2) niż innych podmiotów podległych prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa jest związane z procesem rozszerzania ich uprawnień, ze wzrostem ich pozycji jako gospodarza terenu, a także z charakterem rad.

W ogóle powstał problem, czy w związku z odmiennym potraktowaniem rad narodowych przysługujące prokuratorowi uprawnienia w stosunku do ich uchwał z mocy art. 56 można nazwać kontrolą. Jednakże zamieszczenie przepisu art. 56 w ustawie pod rozdziałem zatytułowanym „Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa" pozwala przyjąć, pomimo pewnych ograniczeń, tę formę badania i kwestionowania poszczególnych uchwał rady narodowej jako kontrolę.

---

[16] Ziembiński: *op. cit.*, s. 302.

Prokuratorska kontrola działalności rad narodowych nie obejmuje całokształtu tej działalności — jak to ma miejsce w odniesieniu do terenowych organów administracji państwowej, przedsiębiorstw państwowych oraz innych jednostek organizacyjnych i organizacji określonych w art. 42 — ale ogranicza się wyłącznie do jednej formy działania rad, tj. do podejmowanych przez nie uchwał. Prokurator zatem nie może kontrolować zgodności z prawem innych form aktywności rad, takich jak na przykład akty prawne w sprawach indywidualnych czy czynności faktyczne rad, oraz nie może interesować się bezczynnością rady, jeśli prawo nakłada na nią obowiązek określonego działania. Ponadto wspomniana kontrola może być realizowana jedynie „na sygnał", tzn. w razie powzięcia wiadomości o naruszeniu prawa w określonej uchwale. A zatem nie mieści się w jej ramach prowadzenie kontroli problemowych, mających na celu sprawdzanie, czy w uchwałodawczej działalności rady nie nastąpiło naruszenie prawa. Ograniczenie to jednak nie stoi na przeszkodzie okresowemu analizowaniu uchwał rad narodowych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, publikowanych w dziennikach urzędowych rad stopnia wojewódzkiego, lub — gdy chodzi o uchwały rad stopnia podstawowego — przechowywanych w zbiorach przepisów prawnych prowadzonych przez naczelników gmin. W dziennikach urzędowych WRN publikuje się ważniejsze uchwały problemowe WRN i niektórych rad narodowych stopnia podstawowego, zawierające ogólne wytyczne. Niezależnie więc od sygnałów otrzymywanych z zewnątrz bądź w toku kontroli spraw indywidualnych prokurator może w ten sposób zapoznawać się z uchwałami rad narodowych i dokonywać kontroli ich legalności.

Artykuł 42 ustawy nie wymienia nie tylko rad narodowych, lecz nie wspomina również o ministrach i kierownikach urzędów centralnych, z czym wiążą się określone konsekwencje. Zakres kontroli działalności ministrów normuje art. 57. O ile jednak wprowadzenie ograniczonej kontroli w stosunku do działalności rad narodowych oznacza zawężenie kompetencji kontrolnych Prokuratury w porównaniu ze stanem prawnym obowiązującym na gruncie dawnej ustawy z r. 1950, o tyle wprowadzenie ograniczonej kontroli w stosunku do naczelnych i centralnych organów administracji państwowej jest pewnym rozszerzeniem zakresu prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa. Ustawa z r. 1950 wyłączyła całkowicie spod nadzoru ogólnego naczelne i centralne organy administracji. Stan ten uległ wprawdzie zmianie na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego, który w art. 150 (w dawnym brzmieniu) poddawał nadzorowi prokuratora decyzje indywidualne naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, jednakże była to zmiana bardzo wąska, albowiem dotyczyła tylko decyzji wydanych w trybie postępowania administracyjnego, uregulowanego w tym kodeksie.

Kolejnym etapem było wykształcenie się w praktyce prokuratorskiej instytucji wystąpień Prokuratora Generalnego do tych naczelnych organów administracji państwowej, których akty budziły wątpliwości co do ich zgodności z prawem. Jednakże praktyka ta opierała się jedynie na ogólnych, konstytucyjnych kompetencjach Prokuratora Generalnego i nie rodziła żadnych obowiązków dla adresata wystąpienia.

Nowa ustawa sankcjonuje powyższą praktykę i nakłada określone obowiązki na poddane kontroli naczelne i centralne organy administracji. Ponadto rozszerza zakres stosowania art. 184 k.p.a. na wszelkie decyzje w sprawach indywidualnych, wydane przez ministrów, organy im równorzędne oraz kierowników urzędów centralnych — także poza postępowaniem administracyjnym uregulowanym przez kodeks postępowania administracyjnego. Statuuje więc ustawa formalnie — wobec naczelnych i centralnych organów administracji — prokuratorską kontrolę przestrzegania prawa o ograniczonym zasięgu.[17]

Charakterystyczną cechą tej kontroli jest powierzenie jej Prokuratorowi Generalnemu. Przepis art. 57 ust. 2 mówi o kontroli legalności aktów prawnych o charakterze ogólnym lub wytycznych wyżej wymienionych organów. Kontrola ta wykonywana jest w zasadzie wyłącznie na sygnał, tj. w razie otrzymania wiadomości, iż w określonym akcie prawnym nastąpiło naruszenie prawa. Wykluczone są również profilaktyczne kontrole problemowe. To ograniczenie nie wyłącza jednak możliwości kontrolowania aktów ministrów w toku kontroli organów terenowych, jeśli akty znajdują się w kontrolowanych materiałach. Prokurator terenowy przedstawia wówczas sprawę w drodze służbowej Prokuraturze Generalnej. Prokurator Generalny występuje wtedy do właściwego ministra o zmianę aktu lub wytycznych, a ten w terminie 30 dni obowiązany jest zawiadomić Prokuratora Generalnego o zajętym stanowisku lub powziętej decyzji.

Nie wszystkie niezgodne z prawem akty prawne o charakterze ogólnym, wydane przez ministrów, mogą być kwestionowane przez Prokuratora Generalnego. Przepis art. 57 ust. 3 wyłącza spod tej formy kontroli rozporządzenia i zarządzenia, a w siłach zbrojnych — także rozkazy, regulaminy i inne przepisy wydane przez ministrów. Ta sfera działalności normodawczej nie znajduje się jednak poza możliwością kontrolowania i reagowania ze strony Prokuratora Generalnego. Mamy bowiem art. 13 ust. 1 ustawy, który stanowi: „W uzasadnionych wypadkach prokuratorzy wojewódzcy i rejonowi zgłaszają terenowym organom administracji pań-

[17] Spod kontroli tej wyłączony jest jedynie naczelny, wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej, tj. Rada Ministrów oraz Prezes Rady Ministrów (art. 38 ust. 1 i art. 39 Konstytucji PRL).

stwowej o właściwości ogólnej i szczególnej odpowiedniego stopnia propozycje i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych uchybień lub do usprawnienia działalności administracji i gospodarki.”

Przedmiotowy zakres prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa rozciąga się także na sprzeczne z prawem, wydane przez ministrów, ostateczne bądź prawomocne decyzje lub inne rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach (art. 57 ust. 1).

Przedstawiony przeze mnie zakres prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa wskazuje na jego znaczne zróżnicowanie. Przedstawione rozwiązania nie są jeszcze na pewno idealne. Całokształt problematyki wiążącej się z prokuraturą i prokuratorem reguluje ustawa z r. 1985 w sposób o wiele bardziej wszechstronny niż poprzednio. Ściśle wiąże się z pojęciami konstytucyjnymi, które rozwija i precyzuje. Realizując leninowską zasadę jednolitej praworządności, prokuratura nie może zacieśnić swych działań do usuwania aktów naruszeń prawnych i pociągnięcia winnych do odpowiedzialności, lecz konieczne jest także zwrócenie przez nią uwagi na wykrywanie przyczyn i ich usuwanie w celu zapobiegania naruszeń prawa w przyszłości. Wypada jednocześnie zauważyć, że w dalszym ciągu prokuratorska kontrola przestrzegania prawa jest mało efektywna, zwłaszcza w związku z utworzeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego o szerokim zakresie właściwości rzeczowej, jej znaczenie, gdy chodzi o decyzje ostateczne, znacznie zmalało. Równocześnie, wobec niepoddania prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa spraw obywateli, należy rozważyć celowość powołania na wzór innych państw rzecznika praw obywatelskich (*ombudsman*), działającego w sposób niezależny pod egidą Sejmu.

II

Jednym z istotnych osiągnięć ustawy o Prokuraturze PRL jest niewątpliwie bardziej szczegółowe (w porównaniu z wcześniejszą ustawą) uregulowanie trybu i form działania prokuratora w toku sprawowania kontroli przestrzegania prawa.

Organy prokuratury wyposażone są w szereg ustawowych środków działania i mają na celu zwalczanie i przeciwdziałanie niepraworządnym aktom i innym czynnościom organów administracji. Wybór tych form uzależniony jest od charakteru naruszenia prawa, stadium procesowego załatwienia sprawy, prawnej możliwości usunięcia stanu sprzecznego z prawem, potrzeby profilaktycznego oddziaływania, czy też konieczności wyciągnięcia konsekwencji w stosunku do winnych, a ponadto od rodzaju organu, który prawo naruszył.

Oczywiście, ustalenie naruszenia prawa musi być poprzedzone dokładnym ustaleniem stanu faktycznego. W tym celu prokurator w razie potrzeby w myśl art. 55 ustawy czerwcowej może prowadzić postępowanie wyjaśniające. Postępowanie to ma dać odpowiedź na pytanie, jaką formę działania winien zastosować. Odbywa się ona w dwóch stadiach. Pierwsze stadium obejmuje całokształt czynności, które zmierzają do ustalenia, czy w danym wypadku rzeczywiście nastąpiło naruszenie prawa bądź rzeczywiście istnieje groźba naruszenia prawa. Stadium to rozpoczyna się od momentu, w którym prokurator otrzymuje wiadomość o dokonanym bądź grożącym naruszeniu prawa lub w którym podejmuje z własnej inicjatywy sprawdzenie stanu przestrzegania prawa przez określone podmioty, a kończy się z chwilą pełnego wyjaśnienia sprawy i dojścia do określonej konkluzji. W toku postępowania wyjaśniającego następuje więc faktyczne przygotowanie materiałów pozwalających na podjęcie decyzji co do potrzeby ewentualnego przejścia do następnego stadium prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa. Treścią drugiego stadium jest zastosowanie przez prokuratora odpowiedniego środka prawnego wobec podmiotu, który naruszył prawo.

Umotywowaniem postępowania prokuratora są odpowiednie sposoby uzyskiwania informacji na ten temat za pomocą:

1) tzw. kierunkowych badań legalności aktów wybranych organów państwowych, prowadzonych w skali ogólnopaństwowej na zlecenie Generalnej Prokuratury;

2) przyjmowanie i rozpatrywanie przez organy prokuratorskie skarg i wniosków wypływających od poszczególnych obywateli, różnych organizacji, zrzeszeń i instytucji czy organów państwowych oraz analizowania sygnałów prasowych wskazujących na nieprawidłowości;

3) udziału przedstawicieli prokuratury w sesjach rad narodowych, spotkań z załogami zakładów pracy itd.;

4) analizy akt i innych materiałów dotyczących postępowania administracyjnego, cywilnego, arbitrażowego itd.

Środki prawne, jakimi dysponuje prokurator, działający w trybie prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa, dzielą się na dwie zasadnicze kategorie. Do pierwszej należą środki mające na celu przywrócenie w konkretnym wypadku stanu zgodnego z prawem. Są to między innymi: wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego (por. art. 45 ust. 2 ustawy i art. 182 k.p.a.); odwołanie od nieostatecznej decyzji kończącej postępowanie w I instancji (por. art. 45 ust. 2 ustawy i art. 127 k.p.a.); żądanie skierowania sprawy na drogę sądową, jeżeli przepisy szczególne przewidują taki lub podobny środek (np. art. 208 ustawy karnej skarbowej z 26 X 1971 r.); propozycje i wnioski z art. 43 ust. 2 i art. 44 ust. 1, jeżeli mają na celu spowodowanie usunięcia stanu

niezgodnego z prawem. Do pierwszej kategorii środków należy także sprzeciw przysługujący prokuratorowi na podstawie art. 184 k.p.a oraz sprzeciw uregulowany w art. 47 i 48 ustawy o Prokuraturze. Drugą kategorię stanowią środki oddziaływania profilaktycznego, których celem jest zwrócenie uwagi kontrolowanemu podmiotowi na stwierdzone naruszenia prawa i zapobieżenie w ten sposób takiemu naruszeniu w przyszłości.

Ponadto nowela z 31 I 1980 r. do ustawy o Prokuraturze z r. 1967 wprowadziła — jako trzeci rodzaj środków prawnych — skargę do sądu administracyjnego na decyzję organu administracji państwowej, przedsiębiorstwa państwowego i innej państwowej jednostki organizacyjnej oraz organizacji społecznej w sprawach poddanych kontroli sądowej — z powodu niezgodności decyzji z prawem, a także skargę na niewydanie decyzji przez właściwy organ w ustalonym przez prawo terminie. Skarga do sądu ma na celu — podobnie jak środki prawne wymienione w pierwszej grupie — usunięcie stanu sprzecznego z prawem.

Wśród środków zaliczonych do pierwszej grupy, zmierzających do usunięcia stanu sprzecznego z prawem, najważniejszą rolę odgrywa sprzeciw, uregulowany w art. 47 i 48. Sprzeciw — podobnie jak odwołanie z art. 127 k.p.a. i sprzeciw z art. 184 k.p.a. — jest środkiem zaskarżenia, tzn. może być stosowany wyłącznie do tych przejawów działania organu, jednostki organizacyjnej lub organizacji, poddanych kontroli, które polegają na wydawaniu aktów prawnych o charakterze ogólnym lub indywidualnym. Nie odnosi się on zaś — w odróżnieniu na przykład od wniosku o wszczęcie postępowania — do innych niezgodnych z prawem form zachowania się kontrolowanego podmiotu, takich jak czynności faktyczne podmiotu lub jego bezczynność, jeśli prawo wymaga działania. Równocześnie sprzeciw uregulowany w ustawie o Prokuraturze różni się od pozostałych środków zaskarżenia tym, że może występować w charakterze środka pozaprocesowego, tzn. stosowanego poza wszelkim postępowaniem administracyjnym. W szczególności sprzeciw z art. 47 wnosi się przeciwko niezgodnym z prawem aktom prawnym o charakterze ogólnym, wydanym przez organy, jednostki organizacyjne i organizacje określone w art. 42.

W praktyce chodzi o akty normatywne terenowych organów administracji państwowej oraz instrukcje, wytyczne, pisma okólne, okólniki itp. akty ogólne, wydawane przez te organy, a ponadto o akty prawne o charakterze ogólnym, wydawane przez państwowe jednostki organizacyjne nie podporządkowane radom narodowym, a także o wszelkiego rodzaju zarządzenia organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych społecznych w zakresie wykonywanych przez te organizacje funkcji administracji państwowej oraz działalności gospodarczej.

Wymienione akty normatywne mogą być skierowane do organów podporządkowanych organowi wydającemu akt, mogą dotyczyć zarządzania własnością państwową, a także mogą być skierowane do podmiotów nie podporządkowanych i do obywateli. W każdym wypadku organ jest obowiązany powołać podstawę prawną, upoważniającą do wydania aktu, jeśli jednak chodzi o akty wkraczające w sferę praw i wolności obywatelskich, podstawą prawną może być jedynie konkretny przepis ustawy lub rozporządzenia opartego na ustawie, przewidujący prawo wydania określonego aktu.[18]

Treścią sprzeciwu jest szczegółowy opis naruszenia prawa, stwierdzonego w kwestionowanym akcie prawnym oraz żądanie usunięcia tego naruszenia poprzez uchylenie lub zmianę aktu.

Charakter i istota sprzeciwu, o którym mowa w ust. 1 art. 48 są takie same, jak sprzeciwu przewidzianego w art. 47. W obu przepisach chodzi o identyczny w zasadzie środek prawny, a różnica polega na zastosowaniu tego środka do różnych sytuacji. Na podstawie art. 47 sprzeciw wnosi się przeciwko aktom prawnym o charakterze ogólnym, podczas gdy sprzeciw wnoszony na podstawie art. 48 przysługuje przeciwko niezgodnym z prawem ostatecznym lub prawomocnym decyzjom i innym rozstrzygnięciom w indywidualnych sprawach. Powyższa różnica implikuje dalsze konsekwencje. Akty prawne o charakterze ogólnym mogą być uchylone lub zmienione w każdym wypadku naruszenia prawa, natomiast ostateczne lub prawomocne decyzje lub rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych mogą być zmienione lub uchylone albo uznane za nieważne tylko wówczas, gdy na to pozwalają obowiązujące przepisy. Odpowiednio do tego sprzeciw przewidziany w art. 47 może być wniesiony zawsze wtedy, gdy naruszenie prawa w akcie prawnym o charakterze ogólnym uzasadnia uchylenie lub zmianę aktu, możność zaś wniesienia sprzeciwu na podstawie art. 48 zależy ponadto od dopuszczalności uchylenia lub zmiany rozstrzygnięcia albo stwierdzenia jego nieważności na podstawie przepisów prawa.

Pod tym względem sprzeciw przewidziany w art. 48 jest bardzo zbliżony do sprzeciwu przewidzianego w art. 184 k.p.a., gdyż również tego ostatniego sprzeciwu nie można wnosić od każdej niezgodnej z prawem decyzji ostatecznej, lecz jedynie wówczas, gdy przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę. Mimo tak istotnego podobieństwa nie wolno utożsamiać obu rodzajów sprzeciwu. Sprzeciw przewidziany w art. 184 k.p.a. jest środkiem zaskarżenia, który przysłu-

---

[18] J. Starościak: *Prawo administracyjne*, Wyd. trzecie zmienione, Warszawa 1977, ss. 37—38, 232.

guje prokuratorowi w postępowaniu administracyjnym uregulowanym w kodeksie postępowania administracyjnego, natomiast sprzeciw przewidziany w art. 48 dotyczy tylko takich ostatecznych lub prawomocnych decyzji oraz rozstrzygnięć, które wydane zostały w indywidualnych sprawach, do których nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. A zatem na podstawie art. 48 może być wniesiony sprzeciw na przykład w postępowaniu w sprawach o wykroczenia od prawomocnego orzeczenia kolegium; w postępowaniu karnym skarbowym — od prawomocnego orzeczenia finansowego organu orzekającego I lub II instancji; w postępowaniu przed organami inspekcji pracy — od prawomocnego orzeczenia inspektora pracy.

Równocześnie — zgodnie z tym, co było wyżej powiedziane — sprzeciw nie będzie miał zastosowania do tych prawomocnych orzeczeń lub decyzji, co do których brak jest przepisu dopuszczającego ich zmianę lub uchylenie albo stwierdzenie nieważności. Tak na przykład nie jest możliwe wniesienie przez prokuratora sprzeciwu od ostatecznej decyzji uspołecznionego zakładu pracy w postępowaniu powypadkowym, jak również sprzeciwu od ostatecznej decyzji organu rentowego w postępowaniu w sprawach ubezpieczeń społecznych oraz rent i zaopatrzenia z innych tytułów.

Sprzeciwu przewidzianego w art. 48 nie stosuje się również wówczas, gdy przepisy szczególne przewidują nadzwyczajne środki zaskarżenia od ostatecznych lub prawomocnych decyzji oraz orzeczeń. Środkami takimi są w szczególności rewizje nadzwyczajne od prawomocnych orzeczeń Głównej Komisji Arbitrażowej i okręgowych komisji arbitrażowych, rewizje nadzwyczajne od prawomocnych orzeczeń komisji rozjemczych i komisji odwoławczych do spraw pracy oraz rewizje nadzwyczajne od prawomocnych orzeczeń komisji dyscyplinarnych dla adwokatów.

Przepis art. 48 ust. 2 zawiera normę, która wprowadza różnicę między sprzeciwem uregulowanym w ustawie o Prokuraturze a sprzeciwem uregulowanym w kodeksie postępowania administracyjnego. Mianowicie inaczej zostały określone co do obu sprzeciwów konsekwencje zasady, że wniesienie sprzeciwu nie wstrzymuje wykonania zaskarżonej decyzji. W wypadku wniesienia przez prokuratora sprzeciwu w trybie art. 184 k.p.a organ administracji państwowej, do którego sprzeciw wniesiono, obowiązany jest niezwłocznie rozpatrzyć, czy zachodzi potrzeba wstrzymania wykonania decyzji do chwili załatwienia sprzeciwu (art. 187 k.p.a.). A zatem kwestia ewentualnego wstrzymania wykonania decyzji musi być rozpatrzona z urzędu, niezależnie od wniosku prokuratora w tym względzie. Natomiast ustawa o Prokuraturze zawiera normę, że równocześnie ze sprzeciwem może prokurator w uzasadnionych wypadkach złożyć wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji lub innego rozstrzygnię-

cia do czasu załatwienia sprzeciwu. Oznacza to, iż rozpatrzenie kwestii wstrzymania wykonania decyzji przy sprzeciwie wniesionym na podstawie art. 48 nie następuje z urzędu w każdej sprawie, lecz jedynie wówczas, gdy sprzeciw zawiera odpowiedni wniosek prokuratora.

Prokurator odpowiedniego stopnia wnosi sprzeciw do właściwego organu nadrzędnego albo do organu, jednostki organizacyjnej lub organizacji, które wydały akt prawny o charakterze ogólnym, wytyczne albo decyzje lub inne rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie, jeżeli są one uprawnione do ich uchylenia lub zmiany albo stwierdzenia nieważności. Organ, który otrzymał sprzeciw prokuratora, wszczyna postępowanie, zawiadamiając o tym strony.

Dalszym obowiązkiem organu, który otrzymał sprzeciw jest załatwienie sprzeciwu w terminie 30 dni od daty jego wniesienia. Obowiązek ten odnosi się do obu rodzajów sprzeciwu, a więc także do sprzeciwów wniesionych przeciwko aktom prawnym o charakterze ogólnym. Ponadto jeżeli sprzeciw zawiera wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji lub innego rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie do czasu załatwienia sprzeciwu, organ obowiązany jest wniosek taki rozpoznać niezwłocznie.

Wynika z tego, że załatwienie wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji następuje z reguły wcześniej niż załatwienie sprzeciwu, przy czym zajęcie stanowiska w kwestii wstrzymania wykonania decyzji nie przesądza jeszcze o sposobie załatwienia sprzeciwu, a więc tego, czy i w jakim zakresie sprzeciw będzie uwzględniony.

Termin 30 dni na załatwienie sprzeciwu może okazać się zbyt krótki, gdy chodzi o organ kolegialny (np. właściwy organ związku zawodowego, zarząd spółdzielni), który zbiera się na posiedzenia w określonych z góry odstępach czasu. Dlatego w stosunku do organu kolegialnego ustawa dopuszcza możliwość przedłużenia terminu na załatwienie sprzeciwu — na okres powyżej 30 dni — do dnia najbliższego posiedzenia organu. Ustawa nie określa sposobu reakcji prokuratora, którego sprzeciw nie został załatwiony w terminie, ani nie przewiduje żadnych konsekwencji dla organu będącego w zwłoce.

Wewnętrzne opisy w tej kwestii dotyczą jedynie prokuratora wojskowego, który w wypadku nieotrzymania wiadomości o sposobie załatwienia sprzeciwu w ciągu 10 dni od upływu ustawowego terminu podejmuje stosowną interwencję, a w razie jej nieskuteczności melduje o tym prokuratorowi przełożonemu.[19]

Natomiast szczegółowo uregulowany jest problem niezachowania terminu przy sprzeciwie przysługującym prokuratorowi w postępowaniu

---

[19] Por. § 55 ust. 1 instrukcji o prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa i działalności profilaktycznej prokuratorów wojskowych w Siłach Zbrojnych PRL

administracyjnym ogólnym (art. 185 § 2 k.p.a.). Mianowicie, w razie niezałatwienia sprzeciwu w terminie 30 dni od daty jego wniesienia, organ administracji państwowej obowiązany jest zawiadomić o tym prokuratora, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (art. 36 k.p.a.). Na niezałatwienie sprawy w terminie ustawowym lub dodatkowo ustalonym prokuratorowi przysługuje zażalenie do organu administracji państwowej wyższego stopnia (art. 37 k.p.a.). Pracownik organu administracji państwowej — który z nie uzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku podania stronie, tj. w danym wypadku prokuratorowi, przyczyn zwłoki oraz wskazania nowego terminu załatwienia sprawy, albo który nie załatwił sprawy w nowym terminie — podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa (art. 38 k.p.a.). Wydaje się, że analogiczne zasady należy przyjąć również w odniesieniu do sprzeciwu wniesionego w trybie art. 47 lub 48. Oznacza to, że niedotrzymanie terminu nie tylko daje podstawę do wystąpienia prokuratora z ponagleniem, a następnie do zwrócenia się o interwencję do organu nadrzędnego, ale ponadto — w wypadkach rażących — powinno skutkować pociągnięcie winnego zwłoki pracownika do odpowiedzialności przewidzianej odpowiednimi przepisami.

O sposobie załatwienia sprzeciwu należy niezwłocznie zawiadomić prokuratora, który wniósł sprzeciw.

Jeżeli właściwy organ uzna sprzeciw za uzasadniony, powinien uchylić lub zmienić akt prawny o charakterze ogólnym, wytyczne, decyzję lub inne rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie albo spowodować ich uchylenie, zmianę lub wznowienie postępowania.

Wystąpienie zaliczane do środków oddziaływania profilaktycznego ma jako środek reagowania znacznie szersze zastosowanie niż sprzeciw z art. 47 i 48.

Wystąpienie przewidziane w art. 53 prokurator kieruje w wypadku:

1) gdy naruszenie prawa w akcie prawnym o charakterze ogólnym, w wytycznych albo decyzji lub innym rozstrzygnięciu w indywidualnej sprawie nie daje podstaw do ich zmiany lub uchylenia;

2) gdy naruszenie prawa polega na bezczynności organu;

3) gdy zmiana lub uchylenie wadliwej decyzji lub innego rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie nie są możliwe w myśl obowiązujących przepisów albo gdy wniesienie sprzeciwu lub innego przewidzianego w przepisach szczególnych środka zaskarżenia byłoby bezprzedmiotowe;

4) gdy zachodzi potrzeba podjęcia przez organ nadzoru lub kontroli czynności mających na celu zapobieganie naruszeniom prawa lub potrze-

ba zwrócenia uwagi na okoliczności wpływające ujemnie na przestrzeganie prawa.

Wystąpienie kieruje również prokurator wojskowy, gdy zachodzi potrzeba zwrócenia uwagi na okoliczności wpływające ujemnie na stan dyscypliny wojskowej i porządku wojskowego.

Prokurator kieruje wystąpienie do organu, jednostki organizacyjnej lub organizacji, których działalności wystąpienie dotyczy, lub do ich organu nadrzędnego. W wystąpieniu prokurator może również żądać przeprowadzenia kontroli, a także wszczęcia przeciwko winnym postępowania w przedmiocie odpowiedzialności służbowej, dyscyplinarnej lub materialnej.

Termin do załatwienia wystąpienia jest taki sam, jak przy sprzeciwie. Organ, do którego skierowano wystąpienie, obowiązany jest w terminie 30 dni od daty otrzymania wystąpienia zawiadomić prokuratora o powziętej decyzji lub o zajętym stanowisku. W przypadku skierowania wystąpienia do organu kolegialnego termin do jego załatwienia ulega przedłużeniu na okres powyżej 30 dni, do dnia najbliższego posiedzenia organu.

Omówione wyżej środki reagowania prokuratury na dokonane lub grożące naruszenia prawa uzupełniają się wzajemnie. Skuteczność prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa należy oceniać przy uwzględnieniu całokształtu tych środków. Trzeba również podkreślić, że w systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest to tylko jedna z wielu form instytucjonalnych gwarancji praworządnego działania organów administracji.

РЕЗЮМЕ

Предпринята попытка определения понятия прокурорского контроля за соблюдением права, показана разница между этим понятием и понятием „общий надзор прокуратуры”. Затем анализируется объектно-субъектный объем прокурорского контроля за соблюдением права на фоне нового закона о прокуратуре от 1985 г. и проведено сравнение его с законами от 1967 г. и 1950 г.

Автор замечает, что по сравнению с законом от 1950 г., закон о прокуратуре 1985 г. ограничивает объем контроля местных представительных органов народных советов, негосударственных организационных единиц, обращает внимание на отсутствие возможности контроля за соблюдением права гражданами. За пределами формального прокурорского контроля остаются также верховные органы власти и государственной администрации. Интересным решением в этой области кажется автору создание Конституционного трибунала, в обязанность которого входит контроль за соответствием нормативных актов, издаваемых верховными и центральными государственными органами Конституции, что существенным образом способствовало бы укреплению законности.

Другим вопросом, связанным с субъектно-объектным объемом контроля, является проблема судов. Закон в силу ст. 42 исключает их из-под прокурорского контроля *expressis verbis*. Закон от 1950 г. допускал возможность контроля судов в таком пределе, в каком они выступали как организационные единицы.

В субъектном отношении контроль прокуратуры заключается в наблюдении за соблюдением норм права. Таким образом, из-под компетенций органов прокуратуры исключена оценка деятельности субъектов, подлежащих ее контролю.

Кроме того, в статье рассмотрены формы, методы и юридические средства деятельности прокурора в ходе осуществления контроля за соблюдением права. Автор подчеркивает, что эффективность прокурорского контроля за соблюдением права следует оценивать, учитывая совокупность всех средств, какими располагает прокурор. Одновременно исследователь замечает, что в правовой системе ПНР он является лишь одной из многих форм институциональных гарантий правовой деятельности административных органов.

SUMMARY

The paper attempts to define the term of the procurator's supervision of observance of the law, showing the difference between this concept and the term 'general supervision by the procurator's office'. The objective and subjective scope of the procurator's supervision of observance of the law was discussed in the light of the new 1985 Act on the Procurator's Office and in comparison with the 1950 and the 1967 Acts.

In comparison with the 1950 Act, the scope of supervision over local agencies of the People's Councils and over non-State units has been restricted and the possibility of supervising how the citizens observe the law has been omitted. In this system the supreme agencies of State authority and administration are also beyond the formal supervision by the procurator. An interesting solution on this point has been brought in by the creation of the Constitutional Tribunal, which will adjudicate on the constitutionality of statutes and other normative acts promulgated by the supreme and central agencies of the State, which will contribute significantly to the strengthening of legality. Another problem connected with the subjective scope of supervision is the question of the courts. Under art. 42 of the 1985 Act the courts are exempt *expressis verbis* from the procurator's supervision. The 1950 Act admitted the posibility of supervising the courts in so far as they functioned as organizational units. In its objective scope, the supervision by the procurator consists in watching over the observance of legal rules. Therefore, the evaluation of the advisability of action of the supervised subjects is outside the competence of the agencies of the procurator's office.

The paper also discusses the forms and methods and legal measures of the procurator's actions in supervising the observance of the law. It was emphasized that the effectiveness of the procurator's supervision must be assessed taking into account the whole of the measures that the procurator has at his disposal. It must be stressed that in the Polish system of law, the procurator's supervision of observance of the law is only one of the many forms of institutional guarantees of the law-observing activities of administrative agencies.